Association of Universities and Colleges of Canada | Association des universités et collèges du Canada

AUCC News

Version française

Presentation

Unfinished Business -- Investing in Canada's Future

A Pre-budget submission to the Government of Canada

The Association of Universities and Colleges of Canada
January 1996

> *"We seek to be constructive, responsible and realistic. We seek ways of helping to achieve national objectives within the constraints of fiscal realities. We shall speak of savings to be realized and an effective investment strategy. Where we have had concerns about proposed policy directions, we will explain them and offer alternatives. Mr. Chairman, we acknowledge that the university sector should not be immune from change."*
>
> *- Dr Howard Tennant, Chair of the AUCC Board, in his opening remarks to the House of Commons Standing Committee on Finance, Pre-Budget Hearings, November 16, 1994.*

The Association of Universities and Colleges of Canada approaches the 1996 federal budget process in the same spirit as that which we adopted last year, as expressed by Dr Tennant.

Canada's universities recognize the importance of putting this country's fiscal house in order. We recognize, as well, that this will not be achieved without significant change in governments and other publicly funded institutions, including universities. The winds of change,

driven in part by fiscal pressures, are blowing on university campuses across Canada and there is every reason to expect that they will increase in the next few years. Universities recognize the importance of "spending smarter" and of being fully accountable for doing so. The challenge for all of us in public institutions is to manage change constructively to ensure that Canadian society and the Canadian economy emerge from this period of transition renewed and strengthened.

For this to happen, Canada needs leadership and a vision to build and sustain a country while reducing the deficit and debt. In our pre-budget submission to the House of Commons Standing Committee on Finance last year, AUCC offered a vision which balanced significant savings to the public purse with strategic federal investments in student assistance, research infrastructure and development of international educational relations. We stressed, as well, the importance of accessibility to high quality postsecondary institutions in all regions of Canada. The central objectives and elements of our proposal remain as vital for 1996 as they were one year ago. They have received support, both implicit and explicit, in various policy reviews that have taken place over the past year.

It is extremely important that, at the same time that we, as a society, address our immediate problems of deficit and debt, we also invest strategically to maximize economic innovation and growth, job creation, international competitiveness and quality of life for Canadians. These investments should build on the country's existing strengths in human resources and university-based research, areas where Canada enjoys a significant measure of comparative advantage.

As the Liberal Party's Red Book stressed, Canada's comparative advantage in the international knowledge/information economy of the 1990s does not reside solely, or even primarily, in our natural resources or location. It consists at least as much in "the sophistication of our infrastructure, our ability to innovate, and, most important, the education and skill levels of our population."

These themes were developed further in the Purple Book (*A New Economic Framework for Economic Policy*) which the Hon. Paul Martin tabled in October 1994. The central message of this document -- that "more and better jobs for Canadians can only flow from sustained economic growth" and that "the key to stronger growth is increased *productivity* through more innovative and efficient combinations of people, ideas, capital and resources" -- is one that finds great resonance in Canada's universities.

However, there is also a strong sense that the overwhelming concentration on deficit-cutting in last year's federal budget has left a great deal of **unfinished business**. In its single-minded attack on the deficit, the government has largely neglected its other commitments to generate jobs and growth in an innovative, knowledge-based economy.

It is time to begin addressing the unfinished business arising from the government's "jobs and growth agenda" and from its major policy reviews in areas which the Red Book had treated as "inextricably linked" to economic policy -- i.e. social policy, science and technology policy and foreign policy.

In this regard, we are somewhat encouraged by the acknowledgement in the Economic and Fiscal Update of December 6, 1995 that deficit reduction should be accompanied by strategic investments in priority areas in order "to make globalization work in our favor".

National Receptor Capacity

Turning globalization to Canada's advantage requires, first and foremost, that we develop our national capacity to make the most of the advanced knowledge, information and ideas that are, in effect, the raw material for whole new areas of economic activity in the global knowledge economy.

The new global economy is a veritable smorgasbord of knowledge, information and ideas. Faced with this movable feast, some societies will simply consume, to the extent they can afford, the products and services of the knowledge economy. In so doing, they will do little to enhance their own productivity. They will generate little economic growth and few jobs and will add little to the long-term quality of life of their citizens. The societies that grow and flourish in the new economy will be those who consume wisely and generate the energy, imagination and creativity to contribute, in their own right, to the feast. They will invest strategically in their **receptor capacity** -- i.e. their capacity to absorb the mass of information and knowledge that characterizes the new economy, to glean the best from it, to add value and, ultimately, to produce new ideas, technologies, products and services that other societies will want to consume.

In general, Canadian industry has very limited receptor capacity. Receptor capacity in this country is found to a substantial degree in our universities. It takes many forms. International exchanges of faculty and students and international joint research projects are two

examples of the ways in which our universities strengthen Canada's capacity to absorb and build upon the knowledge and experience the world has to offer. Furthermore, the very nature of the university research enterprise requires scholars to stay on top of international developments in their fields. It is no coincidence that it was primarily the university community that developed CA*net, Canada's entry point to the worldwide information highway and the backbone of this country's Internet.

Universities are contributing increasingly to development of private sector receptor capacity. They do so through a variety of mechanisms including, for example, some activities of university technology transfer offices, the creation of spin-off companies, and the development of research parks to attract domestic and foreign companies to work in proximity and synergy with university research institutes and spin-off companies.

However, receptor capacity does not reside in mechanisms; it resides in people. It resides in the highly trained individuals who have been exposed to the global mass of advanced knowledge and who have developed the skills to access and sift that knowledge and to turn it to productive and innovative ends, including generating Canada's own contributions to advanced knowledge. It resides in faculty members who conduct research and train graduate and undergraduate students. And it resides in those graduates who go on to national and international leadership and R&D roles in the private and public sectors. It is through the training of these individuals that universities make their most important contribution to the development of receptor capacity throughout the Canadian economy.

Student Assistance

If the essence of a country's receptor capacity and its ability to contribute to the global knowledge economy is the quality of its human resources, no country can afford to deny advanced training opportunities to whole segments of its population because of financial barriers to higher education. No country can afford the luxury of failing to develop the talents of their best and brightest young people because they cannot afford the price of admission.

The costs facing students, including tuition and educational costs, have risen substantially in recent years. With pending cuts in federal transfers and provincial cuts to university operating grants, they will likely increase even more quickly in some parts of the country.

Student debt burden is already becoming an important political issue in several provinces, and there is growing concern that the specter of unmanageable debt will discourage an increasing number of talented young people from pursuing higher education. A number of universities have, in recent years, increased the amount of money that they make available for student assistance from their general operating budgets. However, as important as this assistance is, it can only supplement, not substitute for, adequate student aid through public programs.

Since the mid-1960s, the federal government has invested heavily in Canada's young people through the Canada Student Loans Program. It is no exaggeration to say that the CSLP has provided advanced training opportunities to hundreds of thousands of young people who would not otherwise have had the means to pursue higher education. Many of them are now leading entrepreneurs, innovators and decision-makers in the private and public sectors. They are a vital component of this country's stock of intellectual capital. We have a responsibility to ensure that this stock is replenished by continuing to provide advanced training opportunities to Canada's talented young people.

The CSLP is currently undergoing a series of reforms, a number of which AUCC has supported. For example, the Special Opportunity Grants instigated by Minister Axworthy are a laudable endeavor to provide assistance to individuals who may be particularly vulnerable financially as they pursue higher education.

However, it is far from clear that sufficient priority is being given to the issue of accessibility in the face of rising costs and debt burden facing students. Confronting these issues will require both expanded assistance and greater flexibility in debt management and repayment than are currently available.

In its February 1995 report, the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development called for "an enriched student aid system" and endorsed the principle of income contingent repayment "as part of a comprehensive approach to improved student assistance." The subsequent federal budget was silent on these matters and the government's intentions remain unclear.

Investment in Research

Through the research granting councils, the federal government has invested substantially in the development of Canada's university research capacity which has an excellent international reputation. Apparently in recognition of the importance of this research capacity, the Red Book promised "the provision of stable funding for the granting councils".

Granting council funding is not only an investment in the creation of new advanced knowledge, it is also, in the words of the Purple Book, "a key investment in training the highly qualified people that will be needed to keep Canada at the leading edge of the knowledge economy."

The Finance Committee seemed to share this belief when it recommended in its Tenth Report, entitled "Confronting Canada's Deficit Crisis," that the government not reduce the budgets of the granting councils.

In this context the budget cuts imposed last year on the granting councils were puzzling, leaving many to wonder what the government meant when it considered R&D as a strategic priority. A further reduction in council funding would belie the government's words. More importantly, it would undermine the government's ability to deliver on its "jobs and growth agenda" by accelerating the depletion of the country's intellectual capital which has been built up over the past several decades.

Securing maximum returns on this vitally important investment in knowledge creation, receptor capacity and advanced training will require a renewed effort to ensure the health of Canada's university research infrastructure. Because the granting councils fund only the direct costs of university research, the success of universities' researchers in attracting council funding actually imposes a burden on the institutions who must bear the infrastructure costs through their operating budgets.

The federal government has indirectly supported infrastructure costs through EPF-PSE cash transfers to the provinces. With the pending demise of these transfers and the very large cuts in provincial funding which universities are facing in some provinces, university research infrastructure is severely at risk.

Just prior to last February's budget, the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development drew attention to the importance of university research and the infrastructure upon which it depends. It said: "The federal government certainly has to recognize the importance of adequate infrastructure to the effective use of direct federal grants in support of

research."

In April 1995, the National Advisory Board on Science and Technology added its voice:

> **"If Canada is to preserve the quality of the research conducted in universities, as well as its international comparative advantage in this area, mechanisms must be found to modernize and maintain Canada's research infrastructure. The government's declared intention to replace the EPF-PSE with new transfer arrangements provides an opportunity to develop these mechanisms and resolve urgent problems."**

To date, the federal government's response to this advice has been silence. The university research infrastructure issue remains a major and glaring piece of unfinished business for this government. In his December 6 presentation to the House of Commons Finance Committee regarding the Economic and Fiscal Update, the Hon. Paul Martin did offer some hope in this regard. He defined the government's jobs priority as "strategic support for science and technology" and promised to "do more" when the fiscal situation improves.

This recognition of the strategic importance of science and technology is much appreciated in the university community. However, while we are cognizant of the limitations imposed by current fiscal circumstances, we caution against neglecting our research infrastructure in the short term as the federal transfers are reduced.

Over several decades after World War II, Canada, with major federal involvement, built its world-class stock of intellectual capital. We are now depleting that stock at an alarming rate, with little new investment. The impacts of this behavior may be relatively long-term and gradual but they will be devastating to Canadians' aspirations to thrive in the new world economy. It will be a bitter irony if Canadians emerge from a long struggle with public debt only to find that the world has passed them by because they have allowed their intellectual infrastructure to crumble.

Internationalization of Higher Education

Internationally-competent human resources are a central element in Canada's receptor capacity. Knowledge and

understanding of global issues, opportunities and perspectives are key to Canadians' ability to act effectively in an interdependent world and globalized economy and, hence, are key to Canada's economic growth, competitiveness and social well-being.

To enhance our ability to produce internationally-competent human resources, we must further "internationalize" Canadian higher education through, for example, increased opportunities for academic mobility and institutional exchanges with overseas institutions, scholarships for international students to study in Canada, and, through support for international research collaboration.

To its credit, the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy recognized the crucial importance of international education and recommended that "international cultural, scientific, and educational affairs should be treated as a fundamental dimension of Canadian foreign policy." In the view of the Committee, Canadian policy in this area should seek, among other things, to "assist Canada in becoming a major participant in the global knowledge-based economy;...promote the export of Canadian cultural and educational products; and facilitate the transfer of knowledge."

The government's actions have, to date, fallen far short of the expectations generated by the foreign policy review. In response to the Special Joint Committee's report, the government has chosen to emphasize only limited aspects of the internationalization process in higher education. Focussing only on revenue generating aspects (e.g., international student recruiting or the sale of human resources development expertise) or on those which can be instrumental for the government's immediate political or economic goals are short-term responses which fail to recognize fully the longer-term political and economic influence which Canada gains from international academic relations. Moreover, not even these aspects have received any substantial investment for implementation.

Furthermore, it is ironic that exporting Canadian educational and research expertise has become important to the federal government at a time when, as noted earlier, the pending demise of EPF-PSE transfers, the planned reductions in transfers to the provinces and the resultant threat to university research infrastructure risk undermining any future federal efforts to enhance Canadian exports of educational and research expertise.

With regard to initiatives in international higher education focussed on more medium- and long-term benefits for Canada, as called for by the Special Joint Committee,

some modest programs have been created, for example, the North American Program for Mobility in Higher Education involving Canada, Mexico and the United States. However, the lead foreign policy department, Foreign Affairs and International Trade Canada, has devoted only limited sums to programs in this area and has reduced rather than increased funds for other key initiatives such as scholarship and Canadian studies abroad programs.

Almost completely missing from federal action to date are investments to implement an internationalization strategy encompassing international collaborative research and enhanced opportunities for faculty and student researchers to study and work abroad and to participate actively in international research networks.

In the area of Official Development Assistance (ODA), the government's actions have been inconsistent with the recommendations of the foreign policy review. As a result of the review, ODA policy was realigned to focus more closely on poverty alleviation. However, in practice, budgetary allocations for activities that place sustainable human development at their centre activities, such as education, training and sustainable partnerships for human resource development have been cut. In reality, support for university involvement in strengthening human resource development capacity in developing nations is dropping while the private sector, whose activities may eventually link to trade promotion and promote Canada's economic links with developing nations, has seen its support increase.

Conclusion

On December 6, 1995, AUCC and a number of other education and research organizations participated in a pre-budget round table discussion with the House of Commons Standing Committee on Finance. AUCC had, in fact, proposed a round table on higher education and research and worked with the Committee to organize it. We were most pleased at the Committee's willingness to focus its attention on these issues.

In Ottawa and elsewhere, the higher education and research communities are often viewed as fractious. Yet, there was, at the round table, a remarkable degree of agreement on many essential issues. Participating organizations included those representing university administrators, faculty, graduate and undergraduate students, industry and public sector research administrators, CEOs in the corporate and higher education communities, social scientists and humanists, biomedical and health researchers, and engineers.

In his closing remarks, Committee Chair Jim Peterson commented:

> " What impresses me, too, about what we have seen today is the linkages that you have brought to us as a group. You have three or four industry groups here who are with you as educators saying that you've formed new partnerships, that you're forming new alliances to satisfy, probably more directly than we have in the past, the needs of the private sector for our future economy."

He also noted that in Canada, we are fortunate to have high standards in education and, consequently, "this is the reason we have such a high level of human capital."

It is vitally important that Canada build on its comparative advantage in human and intellectual capital. The links between higher education and research, on the one hand, and economic growth, international competitiveness and job creation, on the other, are widely assumed but little documented in this country. AUCC has begun addressing this issue in a document entitled *Universities, Research and Job Creation*, which we are submitting under separate cover to the Hon. Paul Martin, Minister of Finance.

To those who would cut further in Canada's research and higher education investments, we would ask: Do they actually believe that Canada is over-investing in these areas? If so, what benchmarks are they applying in making this judgement? Have any of Canada's most successful competitors achieved their success by cutting back on their investments in research and higher education, and by allowing their intellectual infrastructure to deteriorate over time? As Mr. Peterson commented in his closing remarks to the Finance Committee round table, "you have done a wonderful job today of reinforcing my view about the necessity for us to not cut down the tree just because we need the apples."

The Liberal Red Book and last year's Purple Book clearly recognized the importance of balancing deficit-reduction with strategic investments in jobs and growth, especially in our human and intellectual resources. This point of view has been bolstered by the various policy reviews cited earlier in this submission.

We realize that the federal government faces serious fiscal constraints as it prepares the 1996 budget. However, to paraphrase Finance Minister Martin's comment on science and technology to the House of

Commons Finance Committee: as the fiscal situation is turned around, the federal government must do more.

Specifically, over the next two fiscal years, we strongly urge the federal government:

1. **to improve student assistance including enhanced support and improved debt management arrangements.**

   This would address the growing need, as recommended by the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development, for "an enriched student aid system" as part of a comprehensive approach to improved student assistance, including loan limits that meet increasing student costs; flexible repayment mechanisms, including income contingent repayment approaches, to help students manage their loan debts; and a judicious mix of needs-based and non-needs-based loans, grants, and forgiveness or other types of relief to ensure continued access for academically qualified individuals regardless of their financial circumstances;
2. **to increase research funding through the granting councils, including a contribution to indirect costs.**

   This would address the need, as recommended by the National Advisory Board on Science and Technology and the House of Commons Standing Committee on Human Resources Development, for investment to safeguard the health of university research infrastructure; and,
3. **to address the need, as recommended by the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy, for investment to facilitate international knowledge transfer through, in particular, international collaborative research and enhanced opportunities for faculty and students to study and work abroad and to participate in international research networks.**

In closing, it should be emphasized that the federal government can invest in all these areas without the need for any constitutional revisions. Federal investments in these areas in the past have involved little or no controversy with the provinces. In the case of student assistance, the opting-out provisions in the Canada Student Loans Program have provided the desired flexibility for Quebec to implement its own student assistance program in lieu of the CSLP. In short, these are areas in which the federal government can and

must invest.

Association of Universities and Colleges of Canada | Association des universités et collèges du Canada

Nouvelles de l'AUCC

English version

Mémoire

Une affaire à régler - investir dans l'avenir du Canada

Mémoire prébudgétaire présenté au gouvernement du Canada

OTTAWA, janvier 1996

« Nous nous sommes efforcés de rester constructifs, responsables et réalistes. Les orientations politiques proposées nous ont quelque peu inquiétés, nous avons expliqué nos inquiétudes et avons offert des solutions de rechange. De plus, Monsieur le Président, nous avons reconnu que le secteur universitaire n'est pas à l'abri des efforts déployés par le gouvernement pour trouver des économies bubgétaires.»

M. Howard Tennant, président du Conseil d'administration de l'AUCC, allocution d'ouverture au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, consultations prébudgétaires, 16 novembre 1994.

L'Association des universités et collèges du Canada aborde le processus budgétaire fédéral avec le même état d'esprit que celui qu'elle avait adopté l'année dernière et qui se reflète dans les propos de M. Tennant.

Les universités du Canada reconnaissent l'importance de mettre de l'ordre dans les comptes du pays. Nous savons également que cela ne pourra se faire qu'au prix de changements importants dans les gouvernements et d'autres organisations financées par les fonds publics, y compris les universités. Le vent du changement, provoqué en partie par les pressions financières, souffle sur les campus universitaires du Canada; tout porte d'ailleurs à croire que ce mouvement ne fera que

s'accentuer dans les prochaines années. Les universités reconnaissent l'importance de « dépenser plus intelligemment » et de devoir rendre entièrement compte en ce domaine. Pour nous qui travaillons dans les organismes publics, le défi est de gérer le changement d'une manière constructive pour faire en sorte que la société et l'économie canadiennes sortent de cette période de transition plus fortes et renouvelées.

Pour atteindre ce but, le Canada doit prendre les choses en main et adopter une vision qui leur permettra de bâtir et de faire marcher le pays tout en réduisant le déficit et la dette. Dans le mémoire prébudgétaire qu'elle a présenté l'année dernière au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, l'AUCC a offert une vision qui établissait l'équilibre entre des économies importantes pour la bourse publique et des investissements stratégiques fédéraux dans l'aide financière aux étudiants, l'infrastructure de recherche et le développement des relations internationales en matière d'éducation. Nous avons de plus souligné l'importance d'accéder à des établissements d'enseignement postsecondaire de grande qualité dans toutes les régions du Canada. Les objectifs et éléments centraux de notre proposition sont tout aussi essentiels en 1996 qu'ils l'étaient il y a un an. D'ailleurs, divers examens de la politique effectués l'année dernière les ont soutenus implicitement et explicitement.

Il est extrêmement important que notre société s'attaque à ses problèmes immédiats de déficit et de dette, et qu'en même temps elle investisse d'une manière stratégique pour optimiser l'innovation et l'expansion économiques, la création d'emplois, sa compétitivité internationale et la qualité de vie de la population canadienne. Ces investissements devraient mettre en valeur les forces du pays dans les ressources humaines et la recherche, domaines où il jouit d'importants atouts.

Comme le souligne le Livre rouge du Parti libéral, l'atout du Canada dans l'économie internationale du savoir-faire et de l'information des années 1990 ne réside pas seulement, ni même principalement, dans ses richesses naturelles ou sa situation géographique. Il relève au moins autant de la « maîtrise technique, qui passe par la qualité de nos équipements, notre faculté d'innover et surtout le savoir-faire de la main-d'oeuvre canadienne ».

Ces thèmes ont été développés dans le Livre mauve (*Un nouveau cadre de la politique économique*) que l'honorable Paul Martin a déposé en octobre 1994. Le message central sur lequel repose ce document - que « seule une croissance économique soutenue engendrera des emplois meilleurs et plus nombreux pour les Canadiennes et les Canadiens » et que « la clé d'une croissance plus vigoureuse est une productivité accrue

générée par une combinaison plus innovatrice et plus efficiente de personnes, d'idées, de capital et de ressources »- fait grand écho dans les universités canadiennes.

Cependant, la concentration exagérée sur la réduction du déficit dans le dernier budget a laissé un grand nombre de tâches inachevées. Dans son entêtement à attaquer le déficit, le gouvernement a largement négligé ses autres engagements de créer des emplois et de favoriser l'expansion dans l'économie fondée sur le savoir et l'innovation.

Il est temps de commencer à se soucier d'achever les tâches dérivant du « programme d'emploi et d'expansion » établi par le gouvernement, ainsi que de ses principaux examens de la politique dans des domaines que le Livre rouge a qualifiés d'« inextricablement liés » à la politique économique, c'estàdire, la politique sociale, la politique en matière de S & T et la politique étrangère.

À cet égard, nous trouvons quelque encouragement dans la *Mise à jour économique et financière* du 6 décembre 1995 qui indique que la réduction du déficit devrait s'accompagner d'investissements stratégiques dans des domaines prioritaires afin de « mettre la mondialisation à notre service ».

Capacité nationale d'absorption

Pour que la mondialisation tourne à notre avantage, il faut d'abord et avant tout que nous développions notre capacité nationale de tirer le plus grand parti des connaissances avancées, de l'information et des idées qui sont, de fait, la matière première de nouveaux domaines d'activité économique dans l'économie globale fondée sur le savoir.

La nouvelle économie mondiale est un véritable bouillon de connaissances, d'informations et d'idées. Confrontée à cette manne mouvante, certaines sociétés se contentent de consommer, dans la mesure où leurs moyens le leur permettent, les produits et services de l'économie fondée sur le savoir. Ce faisant, elles génèrent une faible croissance économique, créent peu d'emplois et, à long terme, améliorent peu la qualité de vie de leurs citoyens. Les sociétés qui prennent de l'expansion et prospèrent dans la nouvelle économie sont celles qui consomment sagement et font preuve d'énergie, d'imagination et de créativité pour enrichir, de leur plein droit, cette corne d'abondance. Ces sociétés investissent judicieusement dans leur **capacité d'absorption**, c'estàdire leur capacité d'absorber la masse d'informations et de connaissances qui caractérisent la nouvelle économie, d'en retirer le

meilleur, d'y ajouter de la valeur et, en fin de compte, de produire des idées, des technologies, des produits et des services originaux que d'autres sociétés voudront consommer.

Dans l'ensemble, l'industrie canadienne a une capacité d'absorption très limitée. Dans notre pays, elle réside en très grande partie dans les universités. Elle prend diverses formes. Les échanges internationaux de personnel enseignant et d'étudiants ainsi que les projets internationaux de recherche concertée en sont deux exemples. De plus, la nature même de l'entreprise de recherche universitaire exige que les chercheurs soient toujours à la fine pointe des développements internationaux dans leur domaine; elle les oblige à effectuer des recherches documentaires régulières dans la littérature mondiale, à participer à des colloques internationaux et à échanger avec leurs collègues étrangers. Le fait que ce soit principalement la communauté universitaire qui ait édifié CA*net, le point d'entrée canadien sur l'autoroute internationale de l'information et la charpente de l'Internet de ce pays, ne relève en rien du hasard.

Les universités participent de plus en plus au développement de la capacité d'absorption du secteur privé. Elles procèdent par l'entremise de divers mécanismes dont, par exemple, certains bureaux universitaires de transfert technologique, la création d'entreprises secondaires et de parcs de recherche pour inciter des firmes locales et étrangères à se regrouper et à travailler en synergie avec les instituts de recherches et les entreprises secondaires.

Cependant, la capacité d'absorption n'est pas dans les mécanismes mais dans les gens. Elle est dans les personnes hautement qualifiées qui ont été exposées à la masse mondiale de connaissances avancées et ont acquis les compétences pour accéder à ce savoir, le filtrer et le transformer en produits originaux et performants, y compris à générer la propre contribution du Canada aux connaissances avancées. Elle est dans les professeurs-chercheurs qui oeuvrent à tous les cycles. Elle est dans les diplômés qui décrochent des emplois de cadres et de chercheurs dans les secteurs privé et public à l'échelle nationale et internationale. C'est en formant ces personnes que les universités contribuent le plus au développement de la capacité d'absorption dans toute l'économie canadienne.

Aide financière étudiante

Si l'essence de la capacité d'absorption et de participation à l'économie mondiale fondée sur le savoir est la qualité des ressources humaines d'un pays, aucun ne peut se permettre de refuser des possibilités de

formation supérieure à des segments entiers de sa population parce que des obstacles financiers barrent le chemin. Aucune nation ne peut se payer le luxe de renoncer à développer les talents de ses jeunes esprits supérieurs et brillants parce qu'ils ne peuvent pas payer les frais d'admission.

Les dépenses qui s'imposent aux étudiants, y compris les droits de scolarité et les coûts de l'éducation, ont augmenté substantiellement ces dernières années. Les prochaines coupures des transferts fédéraux et les coupures provinciales dans les subventions de fonctionnement aux universités provoqueront probablement une augmentation encore plus rapide de ces coûts dans certaines régions du pays.

La dette étudiante constitue déjà un problème politique important dans plusieurs provinces, et on craint de plus en plus que le spectre de s'endetter à n'en plus finir ne décourage un nombre grandissant de jeunes cerveaux d'entreprendre une éducation supérieure. Ces dernières années, certaines universités ont augmenté les fonds consacrés à l'aide étudiante en puisant dans leur budget de fonctionnement. Cependant, aussi importante soit-elle, cette aide ne peut qu'apporter un complément et non pas remplacer l'aide étudiante convenable que des programmes publics peuvent offrir.

Depuis le milieu des années 60, par l'entremise du Programme canadien de prêts aux étudiants, le gouvernement fédéral a massivement investi dans la jeunesse canadienne. On peut dire sans exagérer que ce programme a donné à des centaines de milliers de jeunes qui n'en auraient autrement pas eu les moyens, l'occasion de faire des études supérieures. Beaucoup sont maintenant de grands entrepreneurs, des innovateurs et des décideurs dans les secteurs privé et public et constituent un élément vital du capital intellectuel de notre pays. Nous devons faire en sorte que cette réserve se renouvelle en continuant à offrir des possibilités de formation supérieure aux jeunes Canadiens méritants.

Le PCPE subit actuellement une série de réformes, dont certaines ont l'appui de l'AUCC. Par exemple, les « Subventions pour initiatives spéciales » lancées par le ministre Axworthy sont une entreprise louable visant à accorder de l'aide aux personnes qui peuvent être particulièrement vulnérables sur le plan financier pendant leurs études supérieures.

Cependant, il est encore moins que certain que la question de l'accessibilité, face à la montée des coûts et au fardeau financier qui guette les étudiants, soit placée suffisamment haut sur la liste

des priorités. Pour confronter ces problèmes, il faudra élargir l'assistance et, à la fois, accorder plus de marge de manoeuvre pour la gestion de la dette et le remboursement.

Dans son rapport du mois de février 1995, le Comité permanent du développement des ressources humaines a réclamé un « programme élargi d'aide aux étudiants » et a approuvé « le principe du remboursement en fonction du revenu pour améliorer l'aide aux étudiants ». Le budget fédéral qui a suivi a passé ces points sous silence et, à cet égard, les intentions du gouvernement restent encore floues.

Investissement dans la recherche

Par le truchement des conseils subventionnaires, le gouvernement fédéral a investi beaucoup dans l'expansion de la capacité de recherche universitaire canadienne qui jouit d'une excellente réputation internationale. Il a semblé que pour reconnaître l'importance de cette capacité de recherche, le Livre rouge promettait de « consolider le financement des conseils chargés d'attribuer les subventions ».

Le financement des conseils subventionnaires n'est pas seulement un investissement dans la création de nouvelles connaissances avancées, c'est aussi, pour citer le Livre mauve « un investissement clé dans la formation du personnel hautement qualifié qui sera nécessaire au Canada pour rester à la fine pointe de l'économie fondée sur le savoir ».

Le Comité permanent des finances semblait partager ce point de vue lorsqu'il a recommandé, dans son dixième rapport, *Pour affronter la crise du déficit : un nouveau budget basé sur la consultation*, que le gouvernement ne réduise pas les budgets des conseils subventionnaires.

Dans ce contexte, les coupures budgétaires imposées l'année dernière à ces conseils ont laissé plusieurs personnes perplexes, beaucoup se demandant ce que le gouvernement entendait lorsqu'il disait considérer la R & D comme une priorité stratégique. Une autre coupure dans le financement des conseils démentirait cette affirmation du gouvernement. Plus important encore, cet autre coup d'épée anéantirait la capacité du gouvernement de respecter son « programme de création d'emplois et d'expansion économique » car il accélérerait le déclin du capital intellectuel national qui s'est établi ces dernières décennies.

Il faudra redoubler d'effort pour assurer un rendement maximal de cet investissement vital dans la création du

savoir, dans la capacité d'absorbtion et dans la formation avancée, et pour protéger la santé de l'infrastructure canadienne de recherche. Étant donné que les conseils subventionnaires financent seulement les coûts directs de la recherche universitaire, le succès des chercheurs qui obtiennent des fonds de ces conseils impose un fardeau aux établissements qui doivent assumer les coûts de l'infrastructure à même leurs budgets de fonctionnement.

Le gouvernement fédéral a indirectement financé les coûts de l'infrastructure au moyen des transferts en espèces aux provinces effectués en vertu du FPE-EPS. Avec l'abandon prochain de ces transferts et les énormes coupures du financement provincial qui menacent les universités dans certaines régions, la santé de l'infrastructure de recherche universitaire est en grand danger.

Juste avant le dernier budget de février, le Comité des ressources humaines de la Chambre des communes a attiré l'attention sur l'importance de la recherche universitaire et de l'infrastructure dont elle dépend. Il a indiqué que « le gouvernement fédéral doit certainement reconnaître combien la qualité de l'infrastructure importe à la bonne utilisation de ses subventions directes à la recherche ».

En avril 1995, le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie se fit lui aussi entendre :

> **Afin de préserver la qualité de la recherche effectuée dans les universités ainsi que l'avantage comparatif du Canada dans ce domaine sur la scène internationale, il faut trouver des mécanismes qui modernisent et maintiennent l'infrastructure canadienne de recherche. L'intention que le gouvernement a manifesté de remplacer le FPE-EPS par de nouveaux accords de transfert offre l'occasion de mettre au point ces mécanismes et de résoudre ce problème urgent.**

Jusqu'à présent, le gouvernement a répondu par le silence. La question de l'infrastructure de la recherche universitaire reste un élément important et criant des tâches inachevées de ce gouvernement. Dans son exposé sur la *Mise à jour économique et financière* présenté le 6 décembre au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, l'honorable Paul Martin a offert quelque espoir en ce domaine. Il a défini la priorité

gouvernementale en matière d'emplois comme « un soutien stratégique à la science et à la technologie » et a promis de « faire plus » lorsque la situation financière s'améliorera. Cette reconnaissance de l'importance stratégique de la science et de la technologie est fort appréciée dans la communauté universitaire. Cependant, bien que nous soyons conscients des limites imposées par la conjoncture économique actuelle, à court terme et en période de réduction des transferts fédéraux, il serait malavisé de négliger notre infrastructure de recherche.

Plusieurs décennies après la Seconde Guerre mondiale, le Canada, à grands renforts de fonds fédéraux, a érigé son capital intellectuel de calibre international. Faute de nouveaux investissements, ce capital est en train de dépérir à un rythme alarmant. Les conséquences de ce comportement peuvent certes s'étaler à long terme et être graduelles, mais elles auront un effet dévastateur sur les aspirations des Canadiens de prospérer dans la nouvelle économie mondiale. L'ironie, pour le moins amère, serait que les Canadiens sortent d'une longue lutte contre la dette publique pour constater que le monde les a dépassés parce qu'ils ont laissé leur infrastructure intellectuelle s'effriter.

Internationalisation de l'enseignement supérieur

La capacité d'absorption du Canada repose en grande partie sur la capacité de ses ressources humaines d'évoluer sur la scène internationale. Les connaissances et la compréhension des problèmes mondiaux, des possibilités et des perspectives sont la clé de la capacité des Canadiens d'agir efficacement dans un monde interdépendant et dans une économie globale, et sont par conséquent aussi le pilier de l'expansion économique, de la compétitivité et du bien-être social du Canada.

Afin d'améliorer notre capacité de produire des ressources humaines compétentes dans le monde entier, nous devons « internationaliser » encore plus l'enseignement supérieur canadien. Il faudrait par exemple améliorer la mobilité universitaire et les échanges institutionnels; il serait bon que des étudiants étrangers puissent bénéficier de bourses d'organisations étrangères qui leur permettraient d'étudier au Canada, et il faudrait soutenir la collaboration internationale en recherche.

Le Comité parlementaire mixte spécial chargé d'examiner la politique étrangère canadienne a reconnu l'importance vitale de l'éducation internationale et a recommandé que « les affaires culturelles, scientifiques et éducationnelles internationales soient traitées comme

une dimension fondamentale de la politique étrangère du Canada ». De l'avis de ce comité, la politique canadienne en ce domaine devrait viser, entre autres choses, d'« aider le Canada à devenir un joueur important dans l'économie mondiale axée sur les connaissances; promouvoir l'exportation des produits culturels et éducationnels du Canada; faciliter le transfert de connaissances ».

Les mesures prises par le gouvernement n'ont jusqu'à présent pas respecté les attentes découlant de l'examen de la politique étrangère. En réponse au rapport du Comité mixte spécial, le gouvernement a choisi d'insister uniquement sur certains aspects de l'enseignement supérieur international. Seuls la production de revenus (p. ex., le recrutement d'étudiants étrangers ou la vente d'expertise en développement des ressources humaines) ou les autres aspects qui peuvent servir d'autres buts politiques ou économiques à court terme ont reçu quelque attention. Il s'agit là d'une réponse à court terme qui ne tient pas totalement compte de l'influence politique et économique à long terme que le Canada gagne dans ses relations universitaires internationales. De plus, la mise en oeuvre de ces aspects n'a même pas bénéficié d'un investissement substantiel.

Par ailleurs, l'ironie est que le gouvernement fédéral décide d'attacher de l'importance à l'exportation de l'expertise canadienne en matière d'éducation et de recherche à un moment où, comme on l'a indiqué plus haut, il se prépare à abandonner les transferts de FPE-EPS et à réduire les transferts aux provinces, ce qui menace l'infrastructure de recherche et risque de saboter tout futur effort fédéral d'améliorer ces mêmes exportations.

En ce qui concerne les initiatives prises au chapitre de l'enseignement supérieur international et leurs bienfaits à moyen et à long terme pour le Canada, (initiatives d'ailleurs réclamées par le Comité mixte spécial), certains programmes modestes ont vu le jour, comme le Programme nord-américain de mobilité en enseignement supérieur auquel participent le Canada, le Mexique et les ÉtatsUnis. Cependant, le grand responsable de la politique étrangère, Affaires étrangères et Commerce international Canada, n'a consacré que de petites sommes aux programmes de ce secteur, et il a réduit au lieu d'augmenter les fonds accordés à d'autres initiatives clés comme les programmes canadiens de bourses de recherches et d'études à l'étranger.

Les grands absents, ou presque, de l'action fédérale entreprise jusqu'à présent sont les investissements visant à mettre en oeuvre une stratégie d'internationalisation englobant la recherche internationale concertée et l'amélioration des

possibilités offertes au corps professoral et aux étudiants d'étudier et de travailler à l'étranger.

Dans le domaine de l'aide publique au développement (APD), les mesures du gouvernement n'ont pas respecté les recommandations découlant de l'examen de la politique étrangère. À la suite de cet examen, la politique de l'APD a été révisée pour s'orienter sur la réduction de la pauvreté. Cependant, en pratique, les budgets alloués à des activités qui accordent une place centrale au développement durable des ressources humaines, comme l'éducation, la formation et des partenariats durables en développement des ressources humaines ont été coupés. En réalité, le soutien accordé aux universités pour qu'elles participent au renforcement de la capacité de développement des ressources humaines dans les pays en voie de développement est en baisse, alors qu'il a augmenté pour le secteur privé dont les activités peuvent amener à promouvoir les échanges commerciaux ainsi que les liens économiques du Canada avec les pays en voie de développement.

Conclusion

Le 6 décembre 1995, l'AUCC et d'autres organismes d'enseignement et de recherche ont pris part à une table ronde prébudgétaire avec le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. En fait, l'AUCC avait proposé d'organiser une table ronde sur l'enseignement supérieur et la recherche et elle a collaboré avec le Comité pour ce faire. Nous avons été fort heureux de voir que le Comité était disposé à s'intéresser à ces questions.

À Ottawa et ailleurs, les milieux de l'enseignement supérieur et de la recherche ont souvent la réputation d'être divisés. Pourtant, au cours de la table ronde, l'entente a régné sur de nombreux points essentiels. Parmi les participants figuraient des administrateurs universitaires, du personnel enseignant, des étudiants de tous les cycles, des administrateurs de la recherche des secteurs privé et public, des présidents-directeurs généraux de l'industrie et des milieux de l'enseignement supérieur, des sociologues et des humanistes, des chercheurs des domaines biomédical et de la santé, ainsi que des ingénieurs.

Voici un extrait de l'allocution que le président du comité, M. Jim Peterson, a prononcée pour clore la séance :

> Ce qui m'impressionne aussi dans ce que j'ai constaté aujourd'hui, ce sont les liens que vous avez établis entre vous en tant que groupe. Nous avons ici trois ou quatre industries qui se joignent aux éducateurs et

> disent qu'elles ont formé avec eux de nouveaux partenariats, de nouvelles alliances, pour répondre, probablement plus directement que nous ne l'avons fait dans le passé, aux besoins du secteur privé de notre future économie.

M. Peterson a aussi souligné qu'au Canada, nous avions la chance d'avoir des normes élevées en éducation et que « c'est la raison pour laquelle nous disposons d'un capital humain de haut niveau ».

Il est vital que le Canada exploite son atout en matière de capital humain et intellectuel. Le lien entre l'enseignement supérieur et la recherche d'une part, et l'expansion économique, la compétitivité internationale et la création d'emplois de l'autre, est une chose largement entendue mais peu documentée dans ce pays. L'AUCC a commencé à traiter cette question dans un document intitulé *Les universités, la recherche et la création d'emplois*, que nous avons remis sous pli séparé à l'honorable Paul Martin, ministre des Finances.

Nous demandons à ceux qui veulent amputer encore les investissements du Canada dans la recherche et l'enseignement supérieur s'ils pensent réellement que notre pays investit trop dans ces domaines. Si c'est le cas, sur quels repères se basent-ils pour passer ce jugement? Quels concurrents du Canada parmi les plus remarquables ont récolté des succès en sabrant leurs investissements dans la recherche et l'enseignement supérieur et en permettant à leur infrastructure intellectuelle de se détériorer au fil du temps. Comme M. Peterson l'a fait remarquer dans son allocution de clôture lors de la table ronde du Comité permanent des finances, « vous avez formidablement bien réussi à renforcer mon point de vue sur l'inutilité d'abattre le pommier simplement parce que nous avons besoin des pommes ».

Le Livre rouge du Parti libéral et le Livre mauve de l'an dernier ont reconnu clairement l'importance d'équilibrer la réduction du déficit et les investissements stratégiques dans l'emploi et l'expansion, particulièrement dans nos ressources humaines et intellectuelles. Ce point de vue a été étayé par les divers examens de politique auxquels nous avons fait allusion plus haut dans ce mémoire.

Nous nous rendons compte que dans la préparation du budget de 1996, le gouvernement fédéral doit tenir compte de graves contraintes financières. Cependant, pour paraphraser le commentaire que le ministre Martin a fait au Comité permanent des finances de la Chambre des communes au sujet de la science et de la technologie : quand la situation financière prendra un autre virage, le gouvernement fédéral devra faire plus.

En particulier, pour les deux prochains exercices, nous exhortons le gouvernement fédéral à :

1. **améliorer l'aide aux étudiants en augmentant les fonds et en mettant en place de meilleurs mécanismes de gestion de l'endettement.**

   Ce serait le moyen de combler le besoin grandissant d'adopter un « programme élargi d'aide aux étudiants » s'inscrivant dans un mécanisme global d'aide financière améliorée pour les étudiants, comme l'a recommandé le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, y compris a) des marges de prêts qui répondent aux coûts grandissants que les étudiants doivent assumer, b) des mécanismes souples de remboursement pour aider les étudiants à gérer leur dette, y compris le remboursement en fonction du revenu et c) une combinaison judicieuse de prêts fondés ou non sur les besoins, de subventions, de remise de la dette, et d'autres types d'aide pour permettre aux personnes qualifiées de continuer à étudier, quelle que soit leur situation financière;
2. **augmenter le financement de la recherche par l'entremise des conseils subventionnaires et ajouter une contribution aux frais indirects.**

   Ce serait un investissement dans la sauvegarde de la santé de l'infrastructure de recherche, comme l'ont recommandé le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie et le Comité permanent du développement des ressources humaines de la Chambre des communes;
3. **répondre à la nécessité d'investir pour faciliter le transfert international du savoir, en particulier, la recherche concertée internationale et les possibilités offertes au personnel enseignant et aux étudiants d'étudier et de travailler à l'étranger, ainsi que de faire partie de réseaux internationaux de recherche.**

En terminant, il convient de souligner que le gouvernement fédéral peut investir dans tous ces domaines sans pour autant être obligé de procéder à des révisions constitutionnelles. Les investissements fédéraux effectués dans ces domaines dans le passé ont provoqué peu ou pas de controverse avec les provinces. Dans le cas de l'aide financière étudiante, les dispositions de désengagement du Programme canadien de prêt aux étudiants ont offert au Québec la marge de manoeuvre voulue pour mettre en oeuvre son propre

programme d'aide financière étudiante. Bref, il s'agit là de domaines dans lesquels le gouvernement fédéral peut et doit investir.